

# ESENSI SENGKETA ADMINISTRASI PERTANAHAN DI PERADILAN TATA USAHA NEGARA

Enrico Simanjuntak\*

**Abstract:** The judiciary plays an important role in settling land disputes, nonetheless, the function of the judiciary is still part of the complexity of land/agrarian issues. Settlement of land issues through the General Court, State Administrative Court (TUN) and/or Religious Court is considered not to guarantee legal certainty. The authority of different judicial bodies in the settlement of land cases must be understood on the basis of their respective legal issues. Administrative court authority to adjudicate land disputes with administrative dimensions.

**Keywords:** Administrative court, land dispute, overlapping authority, land administrative dispute.

**Intisari:** Badan peradilan memegang peranan penting dalam penyelesaian permasalahan pertanahan, namun selama ini fungsi badan peradilan masih menjadi bagian dari kompleksitas permasalahan pertanahan/agraria. Penyelesaian permasalahan pertanahan melalui Peradilan Umum, Peradilan Tata Usaha Negara (PERATUN) dan/atau Peradilan Agama dianggap tidak menjamin kepastian hukum. Kewenangan badan peradilan yang berbeda-beda dalam penyelesaian kasus pertanahan tentunya harus dipahami berdasarkan permasalahan hukumnya masing-masing. Kewenangan Peratun adalah mengadili sengketa pertanahan yang berdimensi administrasi.

**Kata kunci:** Peradilan Tata Usaha Negara, sengketa pertanahan, sengketa administrasi pertanahan.

## A. Pendahuluan

Dilihat dari sudut pandang praktek hukum, suatu permasalahan pertanahan pada saat bersamaan sering merupakan kristalisasi berbagai pertalian permasalahan hukum seperti hukum administrasi, hukum perdata, hukum pidana, hukum waris dan lain sebagainya. Dalam kondisi demikian, penyelesaian oleh suatu cabang hukum akan (saling) mempengaruhi penyelesaian oleh cabang hukum lainnya, sehingga pada akhirnya suatu kasus konkret pertanahan sering membutuhkan penyelesaian hukum secara berlapis-lapis, tidak secara tunggal oleh salah satu cabang hukum. Dalam kompleksitas alur penyelesaian hukum seperti itu, permasalahan sering bertambah rumit oleh kegagalan prioritas penerapan aturan hukum mana untuk suatu permasalahan hukum. Kondisi ini

diperparah oleh disparitas penerapan hukum dalam arti perbedaan penerapan kaidah hukum tertentu oleh instansi yang semestinya menyelesaikan permasalahan tersebut. Misalnya suatu permasalahan yang semestinya diselesaikan secara perdata terlebih dahulu namun diarahkan untuk diselesaikan secara administrasi dan atau sebaliknya.

Tulisan ini berusaha mendiskusikan titik singgung kewenangan Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun) dengan Kewenangan Hakim Perdata di Peradilan Umum dalam mengadili sengketa-sengketa pertanahan. Dari tulisan ini diharapkan sumbangan pemikiran untuk membedakan kewenangan kedua badan peradilan tersebut, khususnya kewenangan hakim Peratun dalam mengatasi masalah pertanahan, yang sampai sekarang terus menempati jumlah tertinggi dilihat dari jenis sengketa yang diadili di Peratun. Kajian yang dilakukan dalam penulisan ini dilakukan dengan menggunakan penelitian hukum normatif yakni bertumpu kepada penelusuran bahan pustaka atau

---

\* Hakim Yustisial Ditjenmiltun Mahkamah Agung RI, email :enrico\_simanjuntak@yahoo.com

data sekunder<sup>1</sup>. Data sekunder yang digunakan dalam kajian ini mencakup: (1) Bahan hukum primer yaitu bahan yang berasal dari otoritas tertentu yang bersifat mengikat dan resmi, antara lain terdiri dari berbagai peraturan perundang-undangan mulai dari undang-undang sampai dengan berbagai peraturan di bidang pertanahan. Selain itu, putusan-putusan badan peradilan baik yang termasuk dalam kategori yurisprudensi maupun putusan pengadilan non yurisprudensi yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewisjde*); (2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti hasil penelitian, hasil seminar, konferensi, simposium, hasil rumusan pelatihan hukum, hasil karya dari kalangan hukum lainnya yang bersifat otoritatif, dan seterusnya<sup>2</sup>; (3) Bahan hukum tertier yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia dan seterusnya<sup>3</sup>. Langkah awal yang dilakukan adalah menghimpun bahan-bahan hukum yang dikategorikan sebagai bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tertier sebagaimana diuraikan pada paragraf sebelumnya di atas. Bahan-bahan hukum tersebut akan ditelusuri melalui studi kepustakaan, lalu dikaji secara sistematis dan dianalisis secara mendalam kemudian disinkronisasi pokok-pokok ide permasalahannya berupa konsep-konsep hukum, prinsip-prinsip atau asas-asas yang dipandang relevan untuk mencari jawaban sesuai dengan pokok bahasan<sup>4</sup>.

## **B. Legal Grey Area Sengketa Pertanahan**

Cairnya batas-batas kewenangan yuridiksi yang menyelesaikan permasalahan pertanahan menjadikan masalah pertanahan sebagai suatu wilayah hukum yang abu-abu (*legal grey area*), sebagaimana dapat dilihat dari problematisnya hubungan antara hukum administrasi khususnya dengan hukum perdata dalam penyelesaian permasalahan perta-

nahan. Dalam kondisi seperti itu, sering tidak mudah untuk ditentukan makna "*keabsahan sertipikat*" maupun "*kepemilikan sertipikat*" bagi peradilan umum maupun bagi peradilan administrasi. Beberapa putusan pengadilan perdata, baik dalam konteks peradilan umum maupun peradilan agama, dalam sengketa perdata menyangkut pertanahan yang terkait sertipikat tanah menyatakan agar "*keabsahan*" sertipikat hak atas tanah diuji terlebih dahulu oleh peradilan administrasi namun sebaliknya jamak ditemui peradilan administrasi menyatakan agar peradilan umum memutus terlebih dahulu soal "*kepemilikan*"nya sekalipun yang digugat adalah "*keabsahan*" suatu sertipikat. Lalu, berbagai ketidakpuasan sering disuarakan oleh para pencari keadilan kepada institusi peradilan menyangkut ketidakpastian yuridiksi peradilan umum dan Peratun dalam memutus perkara pertanahan. Ketidakpastian yuridiksi ini tentu tidak terlepas dari adanya titik singgung kewenangan mengadili antara Peradilan Tata Usaha Negara (Peratun) dengan Peradilan Umum (dalam hal ini perkara perdata). Persinggungan kewenangan ini baik secara langsung maupun tidak langsung memang akan sangat sulit dihindari oleh karena memang ambiguitas kedudukan sertipikat hak atas tanah. Artinya, sekalipun terdapat aspek hukum perdata, dalam penentuan subyek hukum hak kebendaan atas tanah, namun sifat keperdataan dari masalah hak-hak kebendaan tidak dapat menafikan atau menderogasi pengaruh dari hukum publik. Asumsinya bahwa hukum perdata adalah cabang hukum yang mengatur hubungan perdata antar subyek hukum di luar jangkauan negara. Namun, kenyatannya tidak sesederhana itu. Sebagai contoh, dalam peristiwa hukum perdata seperti jual-beli atas tanah, negara turut memberi otorisasi yang direpresentasikan oleh tanda tangan Pejabat Pembuat Akta Tanah baik oleh Camat atau Notaris<sup>5</sup>.

Persinggungan kewenangan maupun disparitas putusan badan peradilan dalam perkara pertanahan pernah mendorong Iwan Kurniawan menga-

jukan pengujian konstiusionalitas Pasal 1 angka 3 UU Peratun dalam perkara Nomor 17/PUU-IX/2011. Alasannya adalah:

3.8 Menimbang bahwa Pemohon adalah perorangan warga negara Indonesia (vide Bukti P-01) yang pernah berperkara di Pengadilan Tata Usaha Negara sebagai Tergugat II Intervensi dalam perkara Nomor 27/G/TUN/2010/PTUN-PLG (vide Bukti P-06). Dalam putusan perkara a quo, PTUN Palembang memutuskan bahwa Sertifikat Hak Milik termasuk dalam kewenangan absolut PTUN berdasarkan Pasal 1 angka 3 UU PTUN. Hal ini merugikan Pemohon karena Pasal a quo seringkali diterapkan secara inkonsisten oleh hakim PTUN dalam menyatakan apakah Sertipikat Hak Milik termasuk kewenangan absolut PTUN atau tidak. Pemohon juga mendalilkan tidak adanya aturan mengenai putusan eksepsi kompetensi absolut dalam UU PTUN membuka kemungkinan bahwa putusan a quo dapat diputus bersamaan dengan putusan akhir. Hal ini merugikan hak konstiusional Pemohon yang diatur dalam Pasal 28H ayat (2) UUD 1945. Selain itu, Pemohon mendalilkan bahwa hukum acara PTUN tidak mengatur secara jelas mengenai waktu penyerahan putusan akhir. Tidak adanya aturan tersebut merugikan Pemohon karena telah kehilangan kesempatan untuk menelaah isi putusan dalam rangka menentukan sikap untuk mengajukan upaya hukum atau tidak;

Meskipun dalam perkara tersebut, Mahkamah Konstitusi (MK) tidak menerima permohonan pemohon disebabkan oleh tidak terpenuhinya syarat formal pengajuan permohonan<sup>6</sup>, namun permohonan pengujian tersebut mencerminkan keinginan masyarakat untuk mendapatkan kepastian hukum menyangkut kewenangan badan peradilan, khususnya Peratun, dalam menangani dan mengadili masalah-masalah pertanahan. Sejalan dengan hal tersebut, ketidakpuasan dan kritik sebagian kelompok masyarakat atas disparitas putusan badan peradilan dalam perkara pertanahan telah mendorong gagasan pembentukan RUU Pertanahan dalam rangka unifikasi penyelesaian masalah pertanahan. Dalam naskah akademis RUU Pertanahan disebutkan sbb:

“...Pengadilan tidak mampu memberikan kepastian hukum kepada pihak-pihak yang berperkara sengketa

tanah. Seringkali hakim di pengadilan yang memutus perkara tanah tidak memahami sepenuhnya tentang kasus tanah yang sedang diperkarakan, karena pembuktian alas hak tanah ini harus memiliki kemampuan khusus tentang sejarah tanah dan proses terjadinya hak atas tanah itu kepada seseorang atau badan hukum. Pembuktian alas hak atas tanah tidak bisa semata berdasarkan alat bukti yang ada, namun harus mengetahui hukum adat dan sejarah hukum tanah sejak masa kolonial Belanda hingga masa sekarang. Banyak kasus tanah dalam tipologi ini tidak dapat diselesaikan karena: 1) PTUN lebih sering tidak mengabulkan gugatan masyarakat terkait dengan penyerobotan pihak perusahaan terhadap tanah rakyat atau tanah hukum adat (tanah ulayat) meskipun sudah sangat jelas, perusahaan sering melakukan penyerobotan terhadap tanah masyarakat; 2) Pengadilan Indonesia sering tidak mengedepankan keadilan dalam memutuskan perkara pertanahan, sehingga orang cenderung tidak percaya kepada peradilan, dan bagi sebagian besar rakyat menilai bahwa sengketa tanah hanya akan memenangkan pihak yang mampu membayar pengacara. Dengan demikian masyarakat enggan mengadukan perkaraanya kepada pengadilan”.

Harus diakui memang, jangankan bagi masyarakat awam, terkadang bagi kalangan internal Peratun sendiri bukanlah hal yang mudah dan sederhana untuk menentukan batas-batas kewenangan Peratun dalam mengadili masalah pertanahan. Hal ini sangat terkait dengan perbedaan penerapan kaidah hukum administrasi oleh hakim Peratun sebagaimana pernah disampaikan oleh Olden Bidara, Mantan Ketua Muda Mahkamah Agung Urusan Lingkungan Peratun yang mengemukakan, sebagaimana dikutip oleh Dani Elfah dkk (2014, 4) bahwa sering Hakim Peratun tak dapat menentukan batas kewenangannya dalam sengketa pertanahan. Lebih lanjut diuraikan olehnya bahwa para hakim Peratun sering kali membuat putusan berdasarkan penilaian mereka sendiri tentang “*kepemilikan*”, dan melakukan pengujian seolah-olah mereka adalah hakim perdata. Sinyalemen tersebut tentunya harus dilihat sebagai otokritik. Sesungguhnya permasalahan yang terjadi lebih kompleks daripada sekadar disebabkan oleh faktor kesadaran hukum aparatur

hukum itu sendiri. Kerawanan tumpang tindih kewenangan antar badan peradilan dalam masalah pertanahan tentu tidak bisa dilepaskan dari sistem pertanahan yang berlaku sekarang.

### C. Faktor-Faktor Penyebab Titik Singgung Kewenangan Antara Hakim Perdata Dengan Hakim Peradilan TUN

#### 1. Sistem stelsel pendaftaran Tanah Secara Negatif

Sebagaimana diketahui bahwa sistem pendaftaran tanah dalam hukum tanah nasional adalah menganut sistem publikasi negatif. Dalam sistem publikasi negatif, bukan pendaftaran (*registration of titles*), tapi sahnyanya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli (*registration of deeds*). Tidak sebagaimana dipersepsikan oleh masyarakat awam bahwa tindakan pendaftaran hak ke kantor pertanahan dengan sendirinya merupakan legalisasi dari negara atas hak tanah yang didaftarkan. Dalam konteks hukum tanah nasional, timbulnya hak atas tanah bukan setelah didaftarkan di kantor pertanahan, namun pada saat dilakukan tindakan hukum (perdata) yang mendasari lahirnya keadaan hukum yang baru (keputusan konstitutif) contohnya melalui perikatan jual beli. Dalam konteks seperti itu, pendaftaran di kantor pertanahan lebih sekadar sebagai formalisasi, bukan legalisasi. Implikasi hukumnya, dari sudut hukum administrasi, keputusan pencatatan peralihan hak atas tanah yang dilakukan di kantor pertanahan adalah keputusan bersifat deklaratif (*declaratoir*). Dalam ilustrasi semacam ini, ditinjau dari sudut hukum perdata, tindakan pendaftaran hak atas tanah bukanlah kondisi yang menentukan *syarat sahnyanya peralihan hak*, dan apabila ditinjau dari sudut hukum administrasi, pendaftaran dimaksudkan untuk memperoleh alat bukti yang kuat mengenai peralihan hak dalam rangka memenuhi alasan publisitas. Sebagai negasi dari stelsel pendaftaran tanah negatif, dikenal stelsel pendaftaran tanah positif. Dalam stelsel pendaf-

taran seperti ini, negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Sistem positif mengandung ketentuan yang merupakan perwujudan dari adagium "*title by registration*" (dengan pendaftaran diciptakan hak), pendaftaran menciptakan sesuatu "*indefeasible title*" (hak yang tidak dapat diganggu gugat), dan "*the register is everything*" (untuk memastikan adanya suatu hak dan pemegang haknya cukup dilihat buku tanahnya). Berbeda dengan sistem pendaftaran tanah secara negatif, dimana keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh organ pemerintahan di bidang pertanahan lebih dilihat sebagai bentuk keputusan deklaratif, namun dalam sistem stelsel positif, keputusan administrasi pemerintahan di bidang pertanahan adalah cenderung bersifat konstitutif. Pemahaman tentang keputusan konstitutif dan deklaratif ini sangat penting dalam konteks hukum pertanahan. Oleh karena disebabkan secara teoritis suatu keputusan tata usaha negara (KTUN) sebagai objek sengketa harus benar-benar dipilah apakah berkarakter keputusan konstitutif atau keputusan berkarakter deklaratif. Perbedaan kedua karakter KTUN ini membawa implikasi hukum terhadap badan peradilan mana yang berwenang mengadili suatu sengketa pertanahan meskipun objek sengketanya adalah sebuah KTUN.

#### 2. Ambiguitas Sertipikat Hak Atas Tanah Sebagai Keputusan Administrasi dan Sebagai Tanda Bukti Hak

Sebagaimana diuraikan di atas, sertipikat hak atas tanah dapat dilihat bentuknya dalam dua jenis keputusan yakni keputusan deklaratif atau keputusan konstitutif. Ditinjau dari sudut hukum administrasi, sertipikat hak atas tanah adalah salah satu manifestasi KTUN di bidang pertanahan yang dikeluarkan oleh otoritas kadaster (organ pemerintah di bidang pendaftaran tanah) atau pejabat lain yang berwenang. Disamping sebagai produk KTUN, dalam sudut pandang hukum perdata, sertipikat hak atas tanah adalah tanda bukti hak kebendaan berupa tanah dengan segala hak dan

kewajiban yang melekat secara keperdataan. Sebagai tanda bukti hak, subyek hak yang tercantum dalam sertifikat dapat mempertahankan hak-haknya seperti meletakkan beban dengan hak lain, menciptakan hubungan-hubungan hukum, yang kesemua ini tunduk kepada ketentuan-ketentuan dalam hukum privat/perdata. Oleh karena itu, dalam beberapa kondisi, kedudukan sertifikat hak atas tanah dapat dibedakan dalam sudut pandang hukum administrasi maupun hukum perdata. Karakteristik sertifikat tanah yang kedudukan hukumnya dipengaruhi keragaman jenis hukum seperti inilah yang mendasari perbedaan penyelesaian hukumnya oleh masing-masing lembaga yang berwenang. Dalam konteks inilah perlu disadari oleh para pelaksana hukum (aparatur pemerintah), penerap hukum (advokat), penegak hukum (para yuris) serta masyarakat umumnya, sehingga tepat dan benar dalam melihat dan menggunakan hukum untuk menyelesaikan perkara menyangkut tanah harus dilihat karakteristik hukum yang mendasari pangkal permasalahannya. Penggunaan hukum yang tepat dan benar dalam sengketa pertanahan akan mempercepat proses penyelesaian sengketa, sehingga kepastian hukum dan keadilan dapat segera diperoleh oleh pencari keadilan (Dani Elfah, 2014, 10).

### 3. Persyaratan Tenggang Waktu Pengajuan Gugatan di Peratun

Dualisme kedudukan sertifikat hak atas tanah adalah suatu penyebab tidak adanya monopoli tunggal satu lembaga peradilan untuk menyelesaikan masalah pertanahan. Dalam masalah pertanahan, penyelesaian masalah pertanahan di satu institusi akan menentukan penyelesaian selanjutnya oleh institusi lain. Dalam situasi tertentu dapat terjadi penyelesaian permasalahan pertanahan akan sangat dilematis. Misalnya Peratun menyatakan suatu sengketa tanah sebagai suatu sengketa dalam rezim keperdataan sehingga harus diselesaikan terlebih dahulu oleh hakim perdata

namun sebaliknya manakala kemudian ketika diadili oleh hakim perdata ternyata diputuskan oleh mereka bahwa letak persoalannya adalah menyangkut keabsahan sertifikat yang harus diselesaikan oleh peradilan administrasi, atau dapat saja terjadi bahwa suatu perkara yang sebelumnya diadili oleh hakim perdata lalu diputuskan bahwa sengketanya harus terlebih dahulu diselesaikan oleh hakim Peratun, manakala akan diajukan gugatan ke Peratun, ternyata pihak berperkara terbentur dengan syarat tenggang waktu pengajuan gugatan sebagaimana dimaksud pasal 55 UU Peratun. Dengan demikian penerapan ketentuan syarat formal menyangkut tenggang waktu pengajuan gugatan dalam sengketa pertanahan idealnya tidak diterapkan secara rigid dan kaku, mengingat persinggungan kewenangan antara Peratun dengan kewenangan badan peradilan lain. Dalam persinggungan kewenangan yang rawan seperti ini jangan sampai hak-hak pencari keadilan dirugikan oleh kekeliruan memilih forum peradilan yang akan menjadikan sengketa pertanahan menjadi tak tuntas dan tak berkesudahan. Selayaknya diperhatikan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UU. No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi: “*Peradilan negara menerapkan dan menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila*”, dan fungsi pengadilan sebagai sarana penyelesaian sengketa yang terakhir, maka berkaitan dengan dapat atau tidaknya gugatan secara formil diterima haruslah didasarkan pada keseimbangan pertimbangan hukum dan rasa keadilan dari fakta-fakta hukum yang terungkap di persidangan, yang mana hal tersebut juga sejalan dengan kaidah yang tersirat dalam Surat Ketua Muda Mahkamah Agung Republik Indonesia Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara Nomor: 224/Td.TUN/X/1993 tertanggal 14 Oktober 1993 pada angka I angka 1 huruf (b) sebagai berikut: “*Kalau tenggang waktu tersebut dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 telah dilampaui karena kekeliruan Penggugat mengenai pemilihan suatu forum, maka*



*persolan apakah gugatan itu formil dapat diterima atau tidak diserahkan kepada pertimbangan Hakim”;*

Namun di sisi lain, sebagian pihak menilai bahwa ketentuan pasal 55 UU Peratun merupakan justifikasi untuk memprioritaskan pemeriksaan perkara pertanahan di Peratun dibandingkan di Peradilan Umum. Alasannya, apabila pengujian terhadap sertipikat hak atas tanah tidak segera dilaksanakan oleh Peratun, karena harus menunggu terlebih dahulu putusan dari Peradilan Umum yang berkekuatan hukum tetap, maka akan mengakibatkan kerugian yang lebih besar lagi bagi kepentingan Pencari keadilan, sehingga dipahami bahwa dalam hal adanya titik singgung kewenangan mengadili antara Peratun dan Peradilan Umum, maka proses pengujian dari aspek hukum administrasi negara dapat didahulukan atau setidaknya dilaksanakan secara bersamaan dengan pengujian dari aspek keperdataannya oleh Peradilan Umum. Sehubungan dengan hal ini, selama ini terdapat pandangan yang kuat dalam hal terjadi tumpang tindih (*overlapping*) sertipikat dalam suatu objek tanah, maka disepakati beberapa hal antara lain sbb:

a) Dalam hal suatu sengketa menyangkut tumpang tindih sertipikat baik sebagian atau seluruhnya, terbit dua sertipikat tanah atau lebih dalam satu objek tanah. Dalam posisi kasus demikian, pengadilan akan memeriksa dan membenturkan kedua sertipikat tersebut yang masing-masing mencatutkan dua nama berbeda. Pengadilan akan meneliti legalitas hak keperdataan (hak milik) masing-masing nama tersebut dan selanjutnya akan memutuskan siapa nama yang secara hukum berhak atas tanah tersebut dan siapa yang tidak berhak. Meskipun diketahui, bahwa dalam kasus demikian, terdapat unsur administrasinya, tetapi pokok perkaranya merupakan sengketa keperdataan, yaitu sengketa hak milik atas tanah. Implikasi administratif nantinya akan mengikuti kepada putusan mengenai hak keperdataan atas

tanah dimaksud, misalnya dengan ditetapkan-nya A sebagai pemilik sah atas tanah terkara, maka sertifikat tanah atas nama B nantinya akan dinyatakan tidak berkekuatan hukum oleh instansi agraria berdasar pada putusan pengadilan tadi (Aridi & M. Natsir Asnawi, 2013, 10).

b) Dalam hal ada dua orang atau lebih memegang bukti hak (dalam hal ini sertipikat hak atas tanah) pada lokasi yang sama maka majelis hakim Peratun harus menyatakan bahwa dalam kasus dimaksud masih terdapat masalah keperdataan (*in casu* masalah hak), Pengadilan harus menyatakan diri tidak berwenang dan memutuskan bahwa gugatan Penggugat tidak dapat diterima (*niet ontvanklijke verklraad*). Setelah diperiksa dan diadili oleh Peradilan umum, pihak penggugat baru dapat mengajukan gugatan pembatalan sertipikat dimaksud ke Peratun (Risardi Iman, 2003, 42-48). Sehubungan dengan hal tersebut, disampaikan juga oleh Risardi Iman bahwa dalam kasus dimana dua orang atau lebih memegang bukti hak tertentu maka perlu dilakukan pemeriksaan setempat (*plaatselijke onderzoek*), bila lokasi dari kedua bukti hak dimaksud adalah berbeda (*different land*) maka tanpa pemeriksaan yang panjang (*short hearing*) majelis telah dapat mengambil keputusan untuk menolak gugatan.<sup>7</sup>

#### **D. Memahami Esensi Sengketa Perdata Pertanahan**

Mengingat kompleksitas masalah pertanahan (menyangkut berbagai isu hukum), maka patut dipahami bahwa konsep “tanah” adalah bagian kecil dari pengertian yang lebih luas dan kompleks dari “agraria”. Secara generik, penguasaan atas tanah dan kekayaan alam masuk ke dalam cakupan yang luas dari hukum agraria. Mryna Safitri mengistilahkan kompleksitas hukum agraria dengan istilah “*keragaman intra sistem hukum*”. (Mryna A.

Safitri dan Tristam Moeliono 2010, 93). Boedi Harsono (2007, 5) menyatakan bahwa hukum agraria sebagaimana terdapat dalam UUPA adalah “suatu kelompok berbagai bidang hukum yang masing-masing mengatur hak-hak penguasaan atas sumber daya alam tertentu”. Termasuk ke dalam cakupan hukum agraria ini adalah hukum tanah, hukum air, hukum pertambangan, dan sebagainya. Sehubungan dengan hal tersebut, untuk memahami esensi sengketa pertanahan apakah menyangkut permasalahan administrasi, perdata dan/atau pidana harus dipahami sumber hukum yang menimbulkan/meniadakan hak atas tanah.

Hak atas tanah, dalam arti hak kepemilikan, menurut UU. No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang dikenal dengan UUPA, paling tidak mengatur bahwa hak milik atas tanah didasarkan kepada 3 (*tiga*) cara perolehan yang diatur dalam Pasal 22 dan 26 UUPA; *pertama*, berdasarkan pada hukum adat yang diatur dengan penetapan pemerintah yang diatur lebih lanjut dalam ketentuan konversi; *kedua*, berdasarkan undang-undang, misalnya keputusan pemberian hak atas tanah; *ketiga*, adanya peristiwa perdata seperti jual beli tukar menukar, hibah, pewarisan dan lain-lain. Sebaliknya hak milik hapus disebabkan: pertama, tanahnya jatuh kepada negara hal ini disebabkan karena pencabutan hak atas tanah, karena penyerahan secara sukarela oleh pemiliknya, diterlantarkan, dikuasai/jatuh ditangan orang asing; kedua, tanahnya musnah. Dari ketiga sumber perolehan tersebut, pemberian hak atas tanah berdasarkan peraturan perundang-undangan merupakan domain hukum publik atau dalam hal ini hukum administrasi. Ketentuan tersebut sebenarnya menjadi jalan pemisah pada saat kapan suatu permasalahan pertanahan menyangkut masalah keperdataan atau menyangkut masalah administrasi.

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya di atas, bahwa UUPA telah menentukan bahwa hak milik atas tanah selain bersumber dari peraturan

perundang-undangan yang tunduk pada ranah hukum publik (hukum administrasi) juga dapat bersumber dari konversi hak adat atau melalui tindakan-tindakan hukum perdata seperti pewarisan, hibah, jual-beli dan lain sebagainya. Sumber perolehan hak atas tanah seperti ini selanjutnya dapat dibedakan menjadi dua cara perolehannya yaitu: pertama, seseorang memperoleh suatu hak secara asli (*originair*)(baik berdasarkan hukum publik atau hukum perdata) artinya perolehan hak tersebut yang sebelumnya tidak ada hak orang lain (*originair*) atau belum ada hak yang melekat di atasnya; kedua, dengan jalan diturunkan (*derivative*) artinya bahwa hak sebelumnya dipegang oleh orang lain diteruskan kepada orang yang lain melalui perbuatan hukum tertentu, misalnya perjanjian jual beli, tukar menukar dsb) (H.F.A, Vollmar1996, 9)<sup>8</sup>.

Dengan demikian esensi sengketa perdata di bidang pertanahan sebenarnya menyangkut dua isu pokok tentang siapa yang paling berhak atas suatu tanah, subyek hukum mana yang berposisi sebagai *originair* dan/atau *derivative*. Artinya yang dipersoalkan adalah menyangkut substansi atau alas hak atau sumber perolehan hak, yang mendasari terbitnya suatu sertifikat jika dikaitkan dengan suatu sertifikat sebagai suatu keputusan administrasi. Alas hak atas tanah ini berkaitan dengan ajaran hukum mengenai cara perolehan hak kepemilikan ini terefleksi dalam konsep hukum perdata terlihat didalam rumusan ketentuan perundang-undangan dirumuskan dalam Pasal 584 BW (*Burgelijke Wetboek*) Indonesia sebagai berikut: (1) Pengambilan atau pendakuan (dicontohkan antara lain membuka tanah); (2) Perlekatan (*natreeking*) yaitu suatu benda bertambah besar atau berlipat karena perbuatan alam (dicontohkan antara lain tanah yang bertambah luas sebagai akibat gempa bumi); (3) Lewat waktu (*verjaring*) atau daluwarsa; (4) Pewarisan; (5) Penyerahan (*overdracht/levering*) berdasarkan pada *title* pemindahan hak yang berasal dari orang yang berhak memindahkan

*eigendom*.

Terlepas cara perolehan hak atas tanah yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, namun memperhatikan ketentuan pasal 545 BW tersebut di atas, maka dapat dilihat bahwa uraian nomor 1 sampai 3 tersebut di atas dapat diklasifikasikan sebagai cara perolehan hak atas tanah yang bersifat *originair* artinya seseorang memperoleh hak kepemilikan hak atas tanah bukan berasal dari pihak yang menguasai atau pemilik terdahulu. Sedangkan uraian nomor 4 dan 5 dapat diklasifikasikan sebagai cara perolehan secara *derivative* artinya seseorang memperoleh hak kepemilikan atas tanah tersebut dari pihak lain yang telah menguasai hak tersebut sebelumnya. Dalam konteks cara perolehan yang *originair* dan *derivative* inilah dapat dilihat filosofi dari suatu peralihan hak (istilah yang lazim dipergunakan dalam hukum tanah). Sehingga tindakan hukum keperdataan seperti jual beli, tukar menukar, hibah adalah merupakan peristiwa hukum (*rechtsfeit*) berupa berpindah atau beralihnya suatu hak kepemilikan (hak atas tanah) disebabkan adanya perbuatan atau tindakan hukum jual beli, tukar menukar dan hibah<sup>9</sup>. Suatu perjanjian yang bermaksud untuk memindahkan hak kepemilikan harus memenuhi persyaratan agar perbuatan hukum pemindahan hak kepemilikan atas tanah yang merupakan bagian dari suatu perjanjian menjadi sah menurut hukum. Adapun persyaratan tersebut: pertama, adanya kesepakatan (*toesteming*) dari para pihak. Hal ini merupakan cerminan dari asas konsensualitas, arti bahwa perjanjian sudah sah bila sudah adanya kata sepakat dari para pihak (*consensus*).

Menurut Subekti (2001, 15), berdasarkan asas konsensualisme, perjanjian dan perikatan telah timbul/dilahirkan sejak detik tercapainya kesepakatan. Dengan perkataan lain, perjanjian itu sudah sah apabila sudah sepakat mengenai hal-hal yang pokok dan tidak diperlukan sesuatu formalitas. Sebaliknya, adalah menjadi tidak sah suatu perjanjian apabila terdapat unsur paksaan (*dwang*),

kekhilafan atau kekeliruan (*dwaling*) atau adanya penipuan atau tipu muslihat (*bedrog*). Disamping itu, sahnya perjanjian adalah ditentukan adanya kecakapan dari pihak yang membuat perjanjian. Perbuatan atau tindakan hukum kedua belah pihak dalam melakukan perjanjian pemindahan hak atas tanah haruslah cakap bertindak menurut hukum sebagaimana ditentukan Undang-Undang. Syarat berikutnya adalah adanya obyek tertentu yang menjadi obyek perjanjian (*onderwerp der oveenskomst*). Artinya, suatu perjanjian harus jelas jenisnya, berupa apa wujudnya dan sebagainya. Tujuannya untuk menetapkan persyaratan dan kewajiban para pihak yang mengadakan perjanjian tersebut; keempat, adanya hal (*causa* = Latin atau *Oorzaak* = Belanda) yang tidak dilarang (*geoorloofde oorzaak*), bahwa suatu perjanjian harus adanya suatu kausa (*oorzaak*) yang tidak dilarang, artinya sebab yang diperbolehkan oleh undang-undang, tidak bertentangan dengan undang-undang atau kesusilaan. Perjanjian tersebut tidak bertentangan dengan hukum atau kesusilaan (Pasal 1320 BW).

Dalam hukum ada syarat subyektif dan syarat obyektif. Dalam hal suatu perjanjian suatu syarat subyektif tidak dipenuhi maka menurut hukum perjanjian tersebut harus dibatalkan artinya harus ada pihak yang melakukan tindakan pembatalannya. Dalam hukum, hal ini bertalian dengan syarat kesepakatan dan kecakapan yang merupakan syarat subyektif dan apabila tidak dipenuhinya syarat kesepakatan dan kecakapan maka perjanjian tersebut dapat dibatalkan; dengan kata lain salah satu pihak dapat mengajukan pembatalan kepada pengadilan; namun bila tidak diajukan maka perjanjian tetap dianggap sah. Sebaliknya menurut hukum apabila syarat obyektif tidak terpenuhi maka perjanjian tersebut batal karena hukum. Artinya dari semula tidak pernah dilahirkan suatu perjanjian atau perikatan. Subekti menjelaskan, bahwa tujuan dari para pihak yang mengadakan perjanjian untuk melahirkan suatu perikatan hukum adalah gagal. Dengan demikian, maka tiada



dasar untuk saling menuntut di depan hakim. Syarat obyek dan kausa merupakan syarat obyektif, bilamana tidak terpenuhinya persyaratan obyektif ini maka perjanjian tersebut batal karena hukum; artinya dari semula perjanjian ini dianggap tidak ada. Perjanjian demikian bisa dikatakan perjanjian *null and void*. Berdasarkan uraian di atas, 4 (*empat*) aspek yang menjadi dasar alasan hukum dalam pertimbangan hukum di dalam putusan pembatalan perolehan hak kepemilikan yang harus dikaji adalah: aspek kesepakatan, aspek kecakapan, aspek obyek dan aspek sebab atau kausa.<sup>10</sup> Ditemukannya salah satu dari keempat aspek tersebut merupakan landasan hukum untuk membatalkan perolehan hak kepemilikan atas tanah yang menjadi obyek sengketa oleh hakim perdata. Pertama, aspek cacat kesepakatan di dalam sidang Peradilan diketahui atau ditemukan adanya cacat dalam kesepakatan perolehan hak kepemilikan atas tanah tersebut. Cacat kesepakatan dapat disebabkan adanya paksaan, kekeliruan maupun adanya tipu muslihat, sehingga tidak sah bukti kepemilikan hak atas tanahnya; kedua, aspek cacat kecakapan di dalam sidang pengadilan diketahui atau ditemukan adanya cacat kecakapan yang menurut hukum berakibat ketidakabsahan bukti perolehan kepemilikan hak atas tanahnya. Ketidakcakapan ini bisa dikarenakan menurut hukum subyeknya masih di bawah umur atau di bawah pengampuan; ketiga, aspek cacat obyek di dalam sidang pengadilan diketahui atau ditemukan adanya cacat obyek dalam perolehan hak kepemilikan atas tanahnya sehingga dibatalkan hak kepemilikannya; keempat, aspek cacat kausa di dalam sidang pengadilan ditemukan adanya cacat kausa yang dilarang oleh hukum dan kesusilaan, sehingga hak kepemilikannya dibatalkan; adanya salah satu aspek cacat tersebut di pengadilan maka menjadi dasar bagi hakim untuk membatalkan hak kepemilikan atas tanah.

Sebagai suatu pedoman dapat dikemukakan bahwa esensi sengketa keperdataan pertanahan adalah pada dasarnya menelusuri bagaimana suatu

alas hak-hak atas kebendaan berupa tanah melekat pada diri seseorang sebagai subjek hukum.<sup>11</sup> Pengadilan akan memeriksa dan meneliti secara seksama bagaimana alas hak itu diperoleh dan melekat dengan mengacu pada ketentuan-ketentuan yang diatur dalam perundang-undangan berlaku. Pembatalan sertifikat hak atas tanah oleh hakim perdata disebabkan adanya cacat bukti (kepemilikan) hak atas tanah diawali dengan isu hukum tentang konsep perdata hak kemilikan atas tanah, lahir dan lenyapnya hak kepemilikan yang selanjutnya diatur dalam peraturan perundang-undangan hak atas tanah. Sehubungan dengan hal tersebut, menurut Z. A. Sangaji (2003, 45) esensi putusan perdata mengenai pembatalan sertifikat tanah, lebih kepada aspek kepemilikan hak atas tanah dengan tidak mengambil alih wewenang administrasi pemerintahan. Dengan kata lain, putusan perdata harus menghindari penggunaan amar putusan: “*menyatakan batal atau membatalkan sertifikat tanah*” (Risardi Iman, 2003). Dengan demikian, dapat dimaknai bahwa apabila hakim perdata sudah menyatakan suatu sertifikat tidak memiliki kekuatan hukum, maka si pemenang gugatan harus mengajukan permohonan pembatalan kepada kantor pertanahan untuk membatalkan sertifikat tersebut berdasarkan putusan Pengadilan. Hal ini sesuai dengan pendapat Ali Achmad Chomzah (2002, 29) yang menyatakan bahwa kewenangan untuk melakukan koreksi terhadap suatu keputusan TUN di bidang pertanahan (sertipikat/Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah), hanya ada pada Kepala BPN. Hal ini sejalan pula dengan putusan Mahkamah Agung No. 716 K/Sip.1973 Tanggal 5-9-1973: “*pengeluaran/pencabutan dan pembatalan surat sertipikat adalah semata-mata wewenang kantor pendaftaran dan pengawasan pendaftaran tanah, bukan wewenang pengadilan negeri*”. Sedangkan dalam putusan MA No. 3838 K/Sip/1971 tanggal 3-11-1971 berbunyi: “*menyatakan batal surat bukti hak milik yang dikeluarkan oleh instansi agraria secara sah, tidak*

*termasuk wewenang pengadilan tetapi semata-mata termasuk wewenang administrasi” pembatalan surat bukti hak harus diminta oleh pihak yang menang di pengadilan kepada instansi Agraria berdasarkan putusan yang diperolehnya”.*

### E. Esensi Sengketa Administrasi Pertanahan di Peratun

Pasal 33 UUD 1945 merupakan dasar utama kewenangan negara untuk menguasai tanah, air berserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Fungsi kepengurusan oleh negara dilakukan oleh pemerintah dengan kewenangannya untuk menerbitkan dan mencabut berbagai KTUN (administrasi pemerintahan) berupa perijinan, lisensi, dan konsesi dan lain sebagainya. Fungsi pengaturan oleh negara dilakukan melalui kewenangan legislasi oleh DPR bersama dengan pemerintah dan regulasi oleh pemerintah (eksekutif). Fungsi pengelolaan dilakukan melalui mekanisme pemilikan saham dan/atau melalui keterlibatan langsung badan usaha milik negara, termasuk di dalamnya badan usaha milik daerah atau badan hukum milik negara/daerah sebagai instrumen kelembagaan di mana pemerintah mendayagunakan kekuasaannya atas sumber-sumber kekayaan itu untuk digunakan sebesar-besar kemakmuran rakyat. Fungsi pengawasan salah satunya dijalankan melalui badan-badan peradilan. Dalam hal ini, kedudukan Peradilan TUN sebagai salah satu badan peradilan di bawah Mahkamah Agung, pada dasarnya paralel dengan maksud pengawasan negara dalam pasal 33 UUD 1945 dengan dikaitkan dengan pasal 25 UUD 1945.

Ketika hak atas tanah bersumber dari peraturan perundang-undangan, maka yang berlaku adalah hubungan hukum publik yakni hukum administrasi, bukan hukum perdata. Hak atas tanah yang bersumber dari hukum publik dituangkan dalam jenis keputusan yang dikenal sebagai keputusan konstitutif. Hak atas tanah yang terbit berdasarkan pada tindakan pemerintah yang berupa “pene-

tapan” atau “keputusan konstitutif” (*konstitutief*)<sup>12</sup> adalah manakala pemerintah yang biasanya dipersonifikasikan oleh Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat lain yang berwenang memberikan hak-hak atas tanah melalui keputusan-keputusan di bidang pertanahan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Beberapa jenis keputusan yang diterbitkan oleh instansi pertanahan (*in casu* Kepala Badan Pertanahan Nasional/Kanwil BPN) antara lain sebagai berikut: (a) Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah; (b) Keputusan Pembatalan Hak Atas Tanah; (c) Keputusan Penetapan Tanah Terlantar; (d) Keputusan tentang Pembatalan Keputusan Penegasan tanah sebagai obyek Konsolidasi Tanah yang telah ditetapkan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional; (e) Keputusan mengenai penetapan tanah negara untuk menjadi tanah objek *land-reform*; (f) Keputusan tentang Penegasan tanah sebagai obyek Konsolidasi Tanah.

Dalam kajian hukum administrasi, pengertian tindakan hukum (*bestuurshandeling*) administrasi pemerintahan (AP) yang dimaksud adalah setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorganen*) dalam menjalankan fungsi pemerintahan (*bestuursfunctie*). Tindakan AP dapat menggunakan sarana hukum publik dan sarana hukum privat. Secara garis besar tindakan/keputusan dapat dikelompokkan ke dalam tujuh kelompok utama: **Pertama**, dilihat dari segi sifat, terdapat tindak administrasi negara yang bersifat perintah, pelayanan dan pembangunan. **Kedua**, dilihat dari segi akibat, ada tindak administrasi negara yang berakibat hukum dan ada pula yang tidak berakibat hukum. Ketiga dilihat dari segi daya laku, tindak administrasi negara dapat berdaya laku umum dan dapat pula berdaya laku khusus (individual)<sup>13</sup>. **Keempat**, dilihat dari segi oposabilitas (dapat ditentang), tindak administrasi negara ada yang intern dan ada yang ekstern. **Kelima**, dari segi manifestasi kehendak, tindak administrasi negara dapat berbentuk uni-

lateral, bilateral dan multilateral. **Keenam**, dilihat dari segi struktur, tindak administrasi negara ada yang berstruktur sederhana dan kompleks. Ketujuh, dilihat dari jangka waktu berlakunya, tindak administrasi negara ada yang jangka waktu berlakunya hanya satu kali dan saat itu (*eenmalig*) dan ada tindak administrasi negara yang jangka waktu berlakunya terus menerus (*dauerhaftig*).

UUAP secara khusus membedakan pengertian antara keputusan AP dan tindakan AP. Keputusan administrasi pemerintahan yang juga disebut KTUN atau keputusan administrasi negara adalah ketetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan (Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan—biasa disingkat sebagai UUAP). Tindakan administrasi pemerintahan yang selanjutnya disebut tindakan adalah perbuatan Pejabat Pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk melakukan dan/atau tidak melakukan perbuatan konkret dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan (Pasal 1 angka 8). Meskipun UUAP menentukan bahwa setiap keputusan dan/atau tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB (pasal 1 angka 9 UUAP) namun apabila dikaitkan dengan pasal 52 ayat (1) UUAP yang menentukan bahwa syarat sahnya keputusan meliputi: (a) ditetapkan oleh pejabat yang berwenang; (b) dibuat sesuai prosedur; dan (c) substansi yang sesuai dengan objek Keputusan. Sementara dalam ayat (2) pasal tersebut ditentukan bahwa sahnya Keputusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB—sesuatu yang mengulangi ketentuan pasal 1 angka 9 UUAP. Keputusan sebagaimana dimaksud pasal 52 UUAP secara implisit menurut ketentuan pasal 54 ayat (1) terdiri dari keputusan meliputi keputusan yang bersifat: a) konstitutif; atau b) deklaratif. Keputusan yang bersifat deklaratif menjadi tanggung jawab Pejabat Pemerintahan yang menetapkan

keputusan yang bersifat konstitutif (Pasal 54 ayat (2) UUAP). Dalam penjelasan pasal 54 ayat (1) UUAP disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “*Keputusan yang bersifat konstitutif*” adalah keputusan yang bersifat penetapan mandiri oleh Pejabat Pemerintahan. Sedangkan, yang dimaksud dengan “*Keputusan yang bersifat deklaratif*” adalah keputusan yang bersifat pengesahan setelah melalui proses pembahasan di tingkat Pejabat Pemerintahan yang menetapkan keputusan yang bersifat konstitutif.

Mencermati uraian ketentuan-ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa penjelasan pasal 54 ayat (1) UUAP tersebut tidak memadai, karena secara hakikat pengertian keputusan konstitutif adalah keputusan yang menimbulkan keadaan hukum baru atau meniadakan keadaan hukum yang lama sedangkan keputusan deklaratif adalah keputusan yang menyatakan suatu keadaan hukum. Sebelum berlaku UUAP, objek objek sengketa TUN di Peratun pada umumnya adalah keputusan TUN yang pengertiannya merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat TUN yang berisi tindakan hukum TUN yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata (Pasal 1 angka 9 UU Peratun). Sementara itu, berdasarkan Pasal 87 UUAP dinyatakan:

Dengan berlakunya Undang-Undang ini, Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 harus dimaknai sebagai: a) penetapan tertulis yang juga mencakup tindakan faktual; b) Keputusan Badan dan/atau Pejabat Tata Usaha Negara di lingkungan eksekutif, legislatif, yudikatif, dan penyelenggara negara lainnya; c) berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB; d) bersifat final dalam arti lebih luas; e) Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum; dan/atau f) Keputusan yang berlaku bagi warga masyarakat .

Pemaknaan KTUN dalam pasal 87 UUAP, menimbulkan pengaruh terhadap pemaknaan ruang lingkup objek sengketa TUN sehingga KTUN dalam UU Peratun harus dimaknai sbb: (a) *Penetapan tertulis yang mencakup tindakan faktual*; (b) *Keputusan Badan dan/atau Pejabat TUN di Lingkungan eksekutif, legislatif, yudisial dan penyelenggara negara lainnya*; (c) *Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB*; (d) *Bersifat final dalam arti luas*; (e) *Keputusan yang berpotensi menimbulkan akibat hukum*; dan/atau (f) *Keputusan yang berlaku bagi masyarakat*<sup>4</sup>.

Kompetensi absolut Peratun adalah menyelesaikan sengketa TUN yang timbul dalam bidang TUN antara orang atau Badan Hukum Perdata dengan Badan atau Pejabat TUN, baik di pusat maupun di daerah, sebagai akibat dikeluarkannya KTUN, termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 1 angka 10 UU. No. 51/2009). Obyek sengketa TUN berupa KTUN (Pasal 1 angka 9). Terdapat pembatasan-pembatasan yang termuat dalam ketentuan Pasal-Pasal UU No. 5/1986 jo UU No. 9/2004 jls. UU. No. 51/2009 yaitu Pasal 2, Pasal 48, Pasal 49 dan Pasal 142. Pembatasan ini dapat dibedakan menjadi: Pembatasan langsung, pembatasan tidak langsung dan pembatasan langsung bersifat sementara. Dengan demikian, meskipun Badan/Pejabat TUN (Tata Usaha Negara) dapat digugat di Peratun, namun tidak semua tindakannya dapat diadili oleh Peratun. Secara normatif, kompetensi absolut Peratun di tingkat pertama adalah memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa TUN (Pasal 50 UU. Peratun). Sedangkan kompetensi Peratun di tingkat PTTUN adalah: (1) Memeriksa dan memutus sengketa TUN di tingkat banding; (2) Memeriksa dan memutus sengketa TUN di tingkat pertama dan terakhir sengketa kewenangan mengadili antar PTUN di dalam daerah hukumnya; (3) Memeriksa, memutus, dan menyelesaikan di tingkat pertama sengketa TUN sebagaimana dimaksud oleh Pasal 48 UU. Peratun. Selanjutnya, kompetensi Peratun di tingkat Mahkamah

Agung adalah mengadili sengketa TUN dalam tahap kasasi dan peninjauan kembali (pasal 131 dan 132 UU. Peratun) dan sebagai pengadilan tingkat kedua dalam sengketa-sengketa TUN khusus (sengketa informasi publik, sengketa terkait pengadaan tanah untuk kepentingan umum dan sengketa pemilu legislatif anggota DPR/D dan anggota DPD).

Sengketa administrasi pertanahan adalah salah satu *spesies* dari *genus* kewenangan absolut Peratun. Pada hakikatnya, kompetensi absolut Peratun di bidang pertanahan adalah menyelesaikan sengketa administrasi di bidang pertanahan. Sebagai pedoman untuk mengetahui ruang lingkup sengketa administrasi pertanahan dapat dilihat antara lain ketentuan Pasal 107 dan 106 (1) Permen Agraria 9/1999 memasukkan kesalahan pengadministrasian data fisik dan data yuridis suatu sertifikat tanah sebagai bagian dari kesalahan “*Cacat hukum administratif*” yang selengkapanya terdiri dari: a. *kesalahan prosedur*; b) *kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan*; c) *kesalahan subjek hak*; d) *kesalahan objek hak*; e) *kesalahan jenis hak*; f) *kesalahan perhitungan luas*; g) *terdapat tumpang tindih hak atas tanah*; h) *data yuridis atau data data fisik tidak benar*; atau i) *kesalahan lainnya yang bersifat administratif*. Ketentuan yang mengatur kriteria cacat hukum administratif yang dalam hal penetapan administrasi di bidang pertanahan tersebut saling isi mengisi dengan ketentuan lain yang telah diatur pemerintah dalam bidang pelayanan publik oleh administrasi pemerintahan, termasuk di bidang pelayanan pertanahan. Antara lain lihat ketentuan pasal 7 PP. No. 96 / 2012 Tentang Pelaksanaan UU. No. 25 / 2009 Tentang Pelayanan Publik.

Selain itu, beberapa kriteria yang dapat digunakan untuk menentukan suatu sengketa apakah merupakan sengketa TUN atau sengketa perdata, maka berdasarkan SEMA No. 4/2014 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar



Mahkamah Agung Tahun 2013 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan ditentukan kriterianya sbb:

- (a) Apabila yang menjadi objek sengketa (*objectum litis*) tentang keabsahan KTUN, maka merupakan sengketa TUN.
- (b) Apabila dalam posita gugatan memperlakukan kewenangan, keabsahan Prosedur penerbitan KTUN, maka termasuk sengketa TUN; atau
- (c) Apabila satu-satunya penentu apakah Hakim dapat menguji keabsahan KTUN objek sengketa adalah substansi hak, tentang hal tersebut menjadi kewenangan peradilan perdata; atau
- (d) Apabila norma (kaidah) hukum TUN (hukum publik) dapat menyelesaikan sengketanya, maka dapat digolongkan sebagai sengketa TUN.

Dalam SEMA No. 4/2014 tersebut dikemukakan lebih lanjut agar hakim Peratun jangan terlalu mudah menyimpulkan sengketa TUN sebagai sengketa Perdata. Hampir di setiap sengketa pertanahan yang diperiksa diadili muncul eksepsi kompetensi absolut dari pihak Tergugat yang menyatakan bahwa sengketa tersebut adalah bersifat keperdataan sehingga tidak dapat diperiksa di Peratun. SEMA No. 4/2014 mengarahkan agar hakim Peratun tidak mudah mengabulkan eksepsi kompetensi absolut seperti itu, melainkan agar benar-benar dilakukan pengujian secara yuridis<sup>5</sup> yakni dengan menguji aspek kewenangan Pejabat TUN, aspek prosedural penerbitan KTUN dan aspek material substansial pendukung terbitnya KTUN objek sengketa. Apakah suatu sengketa pertanahan termasuk dalam rezim keperdataan atau administrasi harus melewati parameter pengujian sebagaimana dimaksud dalam SEMA tersebut di atas. Namun digariskan dalam SEMA tersebut bahwa hakim Peratun tidak boleh menguji keabsahan suatu sertipikat hanya berdasarkan aspek substansi semata. Oleh karena wewenang untuk menguji substansi “hak” adalah kewenangan absolut Hakim Perdata, sehingga apabila sengketa TUN pertanahan,

semata-mata hanya dapat diuji berdasarkan aspek substansi, maka gugatannya harus dinyatakan tidak dapat diterima alias N.O. Sebaliknya ditentukan juga bahwa dalam sengketa TUN tidak ada proses *contradictoir*, sehingga kalau sudah kelihatan tanda-tanda ada sengketa keperdataan tidak perlu dilakukan pengujian secara keseluruhan tentang kewenangan, prosedur dan substansi suatu keputusan TUN (SEMA No. 4/2014).

Namun demikian tetap harus diperhatikan bahwa dalam konteks tumpang tindih sertipikat, suatu sengketa tidaklah otomatis merupakan perkara perdata, karena apabila dalam suatu sengketa terbit dua atau lebih sertipikat di atas suatu bidang tanah, maka harus diperhatikan sertipikat mana yang terbit terlebih dahulu (meskipun bukan berarti sertipikat yang terbit terlebih dahulu, otomatis merupakan sertipikat yang sah) namun hal ini terkait dengan asas praduga keabsahan KTUN atau asas *vermoeden van rechtmatigheid* (*presumptio justae causa*), maka dapat ditentukan bahwa apabila di atas sebidang tanah diterbitkan dua keputusan TUN berupa sertipikat hak atas tanah, maka demi kepastian hukum, setiap KTUN yang dikeluarkan sebelumnya haruslah dianggap benar menurut hukum, sampai dibuktikan sebaliknya sebagai keputusan yang mengandung cacat yuridis baik oleh pejabat yang berwenang maupun oleh Peratun. KTUN berupa sertipikat hak atas tanah yang terbit terlebih dahulu di atas bidang tanah yang sama atau sebagian harus dianggap benar menurut hukum berdasarkan asas keabsahan KTUN atau asas *vermoeden van rechtmatigheid* (*presumptio justae causa*), dan dengan demikian nilai kekuatan mengikat dan keberlakuan dari KTUN berupa sertipikat hak atas tanah yang terbit terlebih dahulu tidak dapat dikesampingkan oleh keputusan lain yang tidak mencabut/mengubah KTUN berupa sertipikat hak atas tanah yang ditujukan kepada Penggugat tersebut. Dengan kata lain, dapat dimaknai bahwa pembatalan suatu sertipikat di Peratun tidak otomatis membawa konsekuensi



perpindahan hak keperdataan atas tanah bagi pihak yang terkait, sebagaimana halnya tidak otomatis pembatalan suatu sertifikat induk menyebabkan pembatalan sertifikat pemisahan, apabila penerbitan sertifikat pemisahan didasari adanya AJB antara pemilik sertifikat induk dengan para pihak pemegang hak dalam sertifikat pemisahan dari sertifikat induk tersebut (*vide* Putusan PTUN Serang No.2/G/PTUN.SRG/2012).

### A. Penutup

Dalam sengketa perdata di bidang pertanahan, hakim perdata fokus menguji aspek substansi (alas hak) sedangkan dalam posisi yang sama kewenangan Hakim Peratun adalah menguji aspek prosedural, kewenangan dan sampai tingkat tertentu menguji aspek substansi. Dalam beberapa hal, perbedaan karakter KTUN dalam hukum pertanahan tidak terlepas dari sistem pendaftaran tanah yang dianut dalam hukum tanah nasional. Dalam sistem pendaftaran tanah positif, tidak membedakan lagi jenis keputusan deklaratif atau konstitutif, karena setiap permasalahan di bidang tanah yang sudah diterbitkan sertifikat merupakan tanggung-jawab negara. Terlepas dari adanya komentar yang bernada keprihatinan dan pendapat yang bernada negatif terhadap kehadiran Peratun dalam penyelesaian sengketa pertanahan yang berkaitan dengan sertifikat, tidak berpengaruh terhadap animo masyarakat untuk mengajukan gugatan ke pengadilan TUN. Sengketa pertanahan dari tahun ke tahun menempati rangking 1 (*pertama*) dari jumlah perkara yang masuk dan putus di lingkungan Peratun. Bahwa dalil para pihak yang bersengketa yang menyatakan tanah dalam sertifikat obyek sengketa adalah sebagai milik masing-masing, tidaklah dapat dikatakan bahwa perkara yang diajukan ke Peratun otomatis merupakan perkara perdata, karena pernyataan demikian pasti selalu disampaikan dalam setiap kasus pertanahan di Peratun. Yang patut dijadikan sebagai pedoman adalah bagaimana hakim Peratun dalam meng-

konstatir permasalahan pokok dalam perkara, harus diperhatikan secara seksama uraian posita, petitum, jawaban, replik dan duplik, secara jelas apakah menyebutkan yang menjadi permasalahan pokok dalam sengketa adalah pengujian penerbitan sertifikat hak atas tanah dari aspek hukum administrasi atau masalah penentuan mengenai status hak/kepemilikan seseorang/pihak atas suatu benda/harta kekayaan. Seandainya pembuktian para pihak lebih mempersoalkan atau cenderung menitikberatkan pada aspek penguasaan dan pemilikan bidang tanah hak atas tanah, hal tersebut dinilai sebagai suatu pengingkaran yang dilakukan oleh hakim Peratun terhadap ketentuan Pasal 107 UU Peratun, karena ketentuan tersebut mengharuskan hakim aktif dalam menentukan beban pembuktian kepada para pihak.

### End Notes

- <sup>1</sup> Dalam suatu penelitian hukum normatif, proses pengumpulan data difokuskan pada upaya untuk memperoleh data sekunder. Data sekunder terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Andrianto Dwi Nugroho, "*Bahan Hukum Sekunder Dalam Penelusuran Karya Akademik*" dalam Sigit Riyanto dkk, *Keterampilan Hukum, Panduan Mahasiswa, Akademisi dan Praktisi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 179
- <sup>2</sup> Bahan hukum Sekunder dapat digolongkan atas bahan hukum sekunder dalam arti sempit dan bahan hukum sekunder dalam arti luas. Dalam arti sempit pada umumnya berupa buku-buku hukum yang berisi ajaran atau doktrin atau *treaties*; terbitan berkala berupa artikel-artikel tentang ulasan hukum atau *law review*; dan narasi tentang arti istilah, konsep, *phrase*, berupa kamus hukum atau ensiklopedi hukum. Dalam arti luas adalah bahan hukum yang tidak tergolong bahan hukum primer atau semua bahan yang bukan berasal dari sumber yang sifatnya otoritatif, termasuk segala karya ilmiah hukum yang tidak dipublikasikan atau yang dimuat di koran atau majalah populer. I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2017. hlm. 144-145
- <sup>3</sup> Burhan Ashshofa membagi 2 (*dua*) jenis tipe data sekunder yakni (1) data yang bersifat pribadi dan (2) data yang bersifat publik. Lebih lanjut dikemukakan

bahwa kegunaan data sekunder adalah sebagai: (a) untuk mencari data awal/informasi; (b) untuk mendapatkan landasan teori/landasan hukum; (c) untuk mendapatkan batasan/definisi/arti suatu istilah. Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Cetakan Ke-4, Jakarta, 2004. hlm. 104

- <sup>4</sup> Setelah bahan hukum terkumpul kemudian dilakukan analisis untuk mendapatkan argumentasi akhir yang berupa jawaban terhadap permasalahan penelitian. Untuk itu setidaknya-tidaknya dapat digunakan empat macam teknik analisis yakni deskripsi, komparasi, evaluasi dan argumentasi. I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2017. hlm. 152—155.

- <sup>5</sup> Surat Keterangan dan surat jual beli yang dibuat di bawah tangan dan dilegalisir oleh Kepala Desa serta dikuatkan oleh Kepala Kecamatan yang bersangkutan dapat dianggap sebagai bukti hak yang dimaksudkan dalam pasal 3 Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962. Sedangkan berdasarkan Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, pemindahan, atau peralihan hak atas tanah dan satuan rumah susun baik jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang. Penguasaan atas tanah secara yuridis selalu mengandung kewenangan yang diberikan hukum untuk menguasai fisik tanahnya. Oleh karena itu penguasaan yuridis memberikan alas hak terhadap adanya hubungan hukum mengenai tanah yang bersangkutan. Apabila tanahnya sudah dikuasai secara fisik dan sudah ada alas haknya, maka persoalannya hanya menindaklanjuti alas hak yang melandasi hubungan tersebut menjadi hak atas tanah yang ditetapkan dan diakui oleh Negara agar hubungan tersebut memperoleh perlindungan hukum. Proses alas hak menjadi hak atas tanah yang diformalkan melalui penetapan Pemerintah disebut pendaftaran tanah yang produknya adalah sertifikat tanah. Oleh karena itu alas hak sebenarnya sudah merupakan suatu legitimasi awal atau pengakuan atas penguasaan tanah oleh subyek hak yang bersangkutan, namun idealnya agar penguasaan suatu bidang tanah juga mendapat legitimasi dari Negara, maka harus diformalkan yang dilandasi dengan suatu hak atas tanah yang ditetapkan oleh Negara/Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Dalam masalah pertanahan, maupun agraria, hak-hak kepemilikan baik dari perspektif hukum perdata ataupun hukum publik harus mendapat jaminan, otorisasi dan perlin-

dungan dari negara, untuk menggunakan istilah John Locke, sebagaimana dikutip oleh Richard Barnes, yang menyebutkan: “*The State to act as the guarantor of title*”. Lebih lanjut Richard Barnes menyatakan: “*property rights (at least in positive law) cannot exist without a supporting legal system*”. Richard Barnes. *Property Rights and Natural Resources*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009. Hal. 138-139. Lebih lanjut dikemukakan beberapa percikan para ahli hukum termasyur seperti Jeremy Bentham dari buku *Theory of Legislation* yang menyatakan: “(T)here is no such thing as natural property...it is entirely the work of law...Property and law are born together. Before laws were made there was no property; take away laws, and property ceases”; Sedangkan pendapat David Hume, sebagaimana dikutip juga oleh Richard Barnes, dari buku *A Treatise of Human Nature* disebutkan bahwa “*Property is nothing but those goods, whose constant possession is established by the laws of society, that is, by the law of justice...Tis very preposterous, therefore, to imagine, that we can have any idea of property, without fully comprehending the nature of justice, and shewing its origin in the artifice and contrivance of man*”. Richard Barnes, *Ibid*. Melalui konstruksi hukum (negara) dan tatanan kemasyarakatan lah, konsep hak milik, terlebih lagi berbagai jenis hak atas tanah yang lain, mendapatkan eksistensinya. Kekuasaan negara untuk memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap warga negara termasuk untuk menjamin hak keperdataan warga negara dalam soal kepemilikan tanah juga diimbangi dengan kewenangan negara untuk mempengaruhi, mengatur eksistensi hak keperdataan warga negara, dalam kondisi ekstrim bahkan dapat mencabut hak kebendaan warga negara atas tanah. Hal ini tercermin dari kewenangan pemerintah untuk mencabut hak atas tanah yang dimiliki oleh subyek hukum orang atau badan hukum perdata yang menelantarkan tanah kepemilikannya. Selain itu atas dasar kepentingan umum, dalam kegiatan pengadaan tanah maupun penataan tanah (konsolidasi tanah, *land consolidation*), pemerintah dapat “mencabut” hak-hak keperdataan warga negara atas tanah. Konstitusionalitas dan legalitas kewenangan pemerintah tersebut bersumber dari ketentuan pasal 33 UUD 1945 yang kemudian diterjemahkan dalam ketentuan pasal 6 UUPA yang menyebutkan: “*bahwa semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial*”.

- <sup>6</sup> Pertimbangan MK dalam perkara tersebut: 3.14] Menimbang bahwa menurut Mahkamah, Pemohon telah merujuk pada pasal yang tidak lagi berlaku dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat. UU PTUN telah diubah dua kali dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Pasal 1

UU PTUN telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009. Pengertian “Keputusan Tata Usaha Negara” sebagaimana diatur pada Pasal 1 angka 3 UU PTUN mengalami perubahan menjadi Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, sehingga dalil Pemohon yang meminta Mahkamah untuk membatalkan Pasal 1 angka 3 UU PTUN yang mengatur mengenai pengertian “Keputusan Tata Usaha Negara” adalah tidak tepat karena adanya kesalahan mengenai objek permohonan;

- <sup>7</sup> Berbeda dengan pendapat Risardi Iman tersebut, yang menyatakan apabila terdapat dua bukti hak atas tanah berupa sertifikat terhadap satu bidang tanah dari lebih dari satu pihak sehingga dengan sendirinya masih terdapat masalah keperdataan yang perlu diselesaikan oleh hakim perdata, salah satu putusan kasasi Mahkamah Agung dalam putusan No. 535 K/TUN/2005 menyatakan bahwa pihak yang bersengketa (selain kantor pertanahan) memiliki alas hak yang sah terhadap suatu bidang tanah maka harus ditentukan siapa pemilik atas tanah sengketa, sebagaimana dikutip berikut ini pertimbangannya : “Antara pihak Tergugat II Intervensi dan Penggugat masing-masing memiliki alas hak yang “sah” terhadap bidang tanah. Majelis kasasi dalam pertimbangannya menyebutkan bahwa konflik hukum demikian bukan merupakan kewenangan peradilan TUN, kemudian untuk dapat atau tidaknya membatalkan SHM objek sengketa a quo harus terlebih dahulu ditetapkan siapakah diantara kedua belah pihak yang berperkara yang paling berhak sebagai pemilik atas tanah tersengketa dan dalam hal ini merupakan kewenangan peradilan umum”
- <sup>8</sup> Untuk perolehan hak yang *derivative* ini berlaku aturan hukum “*nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse habet*” atau “*nemo plus*” maksudnya adalah bahwa orang tidak dapat memperoleh hak lebih dari pada hak yang lebih dahulu sudah ada pada pemilik sebelumnya. Cara perolehan yang asli ini oleh Roscoe pound (119), disebut sebagai hak milik yang diperoleh secara alamiah (*natural acquisition*) melalui pendudukan atau penemuan. Cara perolehan ini menurut Roscoe pound sudah sejak lama tercantum dalam kitab hukum Romawi yang berlaku sebagai perolehan sipil yang dipahamkan dengan asas *suum cuique tribuere* (benda yang diperoleh dengan cara demikian adalah kepunyaan orang tersebut) yang dipengaruhi gagasan kaum *Stoa* mengenai *Naturalis ratio* bahwa barang didunia ini ditentukan oleh alam supaya dikuasai oleh manusia.
- <sup>9</sup> Sebaliknya dalam warisan bukan merupakan tindakan atau perbuatan yang dilakukan dengan sengaja. Warisan merupakan suatu peristiwa hukum beralihnya hak atas tanah dari pewaris kepada ahli waris karena suatu peristiwa hukum yang terjadi secara alamiah

yang bukan merupakan suatu perbuatan hukum; artinya meninggalnya pemegang hak atas tanah maka secara otomatis berpindah kepada para ahli waris.

- <sup>10</sup> Lebih dalam mengenai hal ini lihat, Yudhi Setiawan, *Instrumen Hukum Campuran (gemeenschapelijkrecht)* Dalam Konsolidasi Tanah, P.T. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009. Hal. 215-226
- <sup>11</sup> Alas hak diartikan sebagai bukti penguasaan atas tanah secara yuridis dapat berupa alat-alat bukti yang menetapkan atau menerangkan adanya hubungan hukum antara tanah dengan yang mempunyai tanah, dapat juga berupa riwayat pemilikan tanah yang pernah diterbitkan oleh pejabat Pemerintah sebelumnya maupun bukti pengakuan dari pejabat yang berwenang. Alas hak secara yuridis ini biasanya dituangkan dalam bentuk tertulis dengan suatu surat keputusan, surat keterangan, surat pernyataan, surat pengakuan, akta otentik maupun surat di bawah tangan dan lain-lain.
- <sup>12</sup> Istilah “*beschikking*” ada yang menterjemahkan sebagai “keputusan” atau “ketetapan” demikian juga dengan sebutan “Tata Usaha Negara” ada yang mempergunakan “Administrasi Negara”. Sebagaimana yang diatur dalam UU No. 5 tahun 1986; menurut Kuncoro Purbopranoto, istilah “*Beschikking*” (Belanda) atau “*Acte administrative*” (Perancis), atau “*verwaltungsakt*” (Jerman) diintrodusir oleh van der Pot dan van Vollenhoven. Kuncoro Purbopratoto, *Beberapa Catatan tentang hukum peradilan Administrasi negara dan hukum pemerintah*, Alumni, Bandung, 1978, Hal. 45; Namun istilah *Beschikking* menurut Utrecht dan Sjachran Basah, lebih tepat diterjemahkan sebagai “Ketetapan” sebagaimana yang dikatakan: Berbagai pengertian ketetapan yang dilontarkan oleh para ahli dan setelah membandingkan serta mengkajinya, maka penulis berpendirian bahwa ketetapan adalah keputusan tertulis administrasi Negara, yang mempunyai akibat hukum dalam menyelenggarakan pemerintahan (dalam arti kata sempit). Sjachran Basah, *Ekistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997. Hal. 13.
- <sup>13</sup> Disamping itu, tindakan AP sebagaimana dikelompokkan di atas, maka apabila ditinjau dari segi pihak yang dituju (addresat), keputusan administrasi pemerintahan ada yang bersifat umum dan ada keputusan yang bersifat individual. Termasuk dalam kategori yang bersifat umum ini antara lain ada yang bersifat mengatur (*regelling*) menghasilkan produk peraturan (*regels*), dalam jenis norma hukum ini termasuk norma hukum yang bersifat berenteng umum (*besluiten van algemene strekking*), salah satu norma hukum lain tersebut adalah peraturan/aturan kebijakan, *beleidsregels*.
- <sup>14</sup> Lihat juga SEMA No. 4/2016 Tentang Pemberlakuan

Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2016 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan

- <sup>15</sup> Dalam praktek Peratun, hampir semua gugatan dari penggugat mendapatkan tangkisan berupa eksepsi oleh Tergugat maupun Tergugat II Intervensi. Oleh karena itu, pemahaman tentang kompetensi absolut peradilannya merupakan pintu utama yang harus dilewati oleh para pihak yang bersengketa maupun lembaga yang mengadili. Bahkan secara khusus, sebelum Hakim memeriksa pokok sengketa, apabila hakim mengetahui bahwa sengketa, meskipun tidak diajukan eksepsi oleh pihak Tergugat atau Tergugat II Intervensi namun mengetahui objek sengketa yang diperiksanya bukan merupakan bagian dari kompetensi Peratun, maka hakim karena jabatannya wajib menyatakan bahwa Pengadilan tidak berwenang mengadili sengketa yang bersangkutan (*vide* pasal 77 ayat (1) UU Peratun).

## Daftar Pustaka

- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan, Seri Hukum Peranahan I dan II*, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2002.
- Ashshofa, Burhan. *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Cetakan Ke-4, Jakarta, 2004.
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Hukum Tanah Nasional, Jilid I, penerbit Djambatan, Jakarta. 2008.
- Dani Elfah dkk, *Titik Singgung Kewenangan Antara Peradilan Tata Usaha Negara Dengan Peradilan Umum Dalam Sengketa Pertanahan*, Puslitbang Litbang Mahkamah Agung RI, Jakarta, 2014.
- Diantha, I Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Grup, Jakarta, 2017.
- Edward Simarmata, *Kedudukan dan Relevansi Yurisprudensi Untuk Mengurangi Disparitas Putusan Pengadilan, Laporan Penelitian, Puslitbang Hukum Dan Peradilan Mahkamah Agung RI*, 2010.
- H.F.A, Vollmar, *Pengantar Studi Hukum Perdata*, Jilid 1, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.
- Hadjon, Phillipus M. *Tentang Wewenang*, Yuridika, No. 5 & 6 Tahun XII, Sep-Des 1997.
- Gibson, James L. *Organization*, (diterjemahkan oleh Nunuk Adiarni) dengan judul *Organisasi*, Binarupa Aksara, Jakarta.
- Kuncoro Purbopratoto, *Beberapa Catatan tentang hukum peradilan Administrasi negara dan hukum pemerintah*, Alumni, Bandung, 1978.
- Nugroho, Andrianto Dwi. "Bahan Hukum Sekunder Dalam Penelusuran Karya Akademik" dalam Sigit Riyanto dkk, *Keterampilan Hukum, Panduan Mahasiswa, Akademisi dan Praktisi*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2013.
- Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum* (terjemahan M. Radjab), Bhatara, Jakarta.
- R.Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, 2001.
- R. Subekti, 1989, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Internusa, Jakarta.
- Richard Barnes. *Property Rights and Natural Resources*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2009.
- Risardi Iman, *Titik Singgung Peradilan Umum/Perdata Dengan Peradilan Tata Usaha Negara*, Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara Jakarta, Tahun 2003. Rapat Kerja Nasional Mahkamah Agung RI, 14 s/d 19 September 2003 di Bandung.
- Sjachran Basah, *Ekistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1997.
- Soerodjo, Irawan, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, Cetakan Pertama, Arkola, Surabaya, 2003.
- Sumarjono, Maria, S.W., *Puspita Serangkum Aneka masalah Hukum Agraria*, Andi Offset, Yogyakarta, 1982.
- S.F. Marbun. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, UII Press Yogyakarta, 2003.
- Soejito, Irawan. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Seidman, Ann., Robert. B. Seidman, Nalin Abeysekere (diterjemahkan Johannes Usfunan, dkk.), *Seri Dasar Hukum Ekonomi 10 Penyusunan Rancangan Undang-Undang dalam Perubahan Masyarakat yang Demokratis Sebuah Panduan untuk Membuat Rancangan Undang-Undang*,



Proyek Elips, 2001.

Sangadji, Z.A. *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara, Dalam Gugatan Pembatalan Sertifikat Tanah*, PT. Citra Aditya Bakti: Bandung, 2003.

Philipus M. Hadjon. *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato dalam Peresmian Penerimaan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 10 Oktober 1994.

Yudhi Setiawan, *Instrumen Hukum Campuran (gemeenschapelijkrecht) Dalam Konsolidasi Tanah*, P.T.Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2009.

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*. UU. No. 2 Tahun 2012, (LNRI No. 22 Tahun 2012, TLN No. 5230).

SEMA No. 7 Tahun 2012 Tentang Rumusan Hukum Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

SEMA No. 4 Tahun 2014 Tentang Pemberlakuan Rumusan Hasil Rapat Pleno Kamar Mahkamah Agung Tahun 2013 Sebagai Pedoman Pelaksanaan Tugas Bagi Pengadilan.

#### **Naskah Akademik RUU Pertanahan**

Aridi & M. Natsir Asnawi. *Batasan Kewenangan Pengadilan Dalam Sengketa Hak Milik Atas Tanah*. Hal. 10. [www.badilag.net](http://www.badilag.net) diakses 14 Agustus 2013.

Black, Henry Campbell. *Black'S Law Dictionary*, West Publishing, 1990.